

ДО

**Председателя на научното жури,**

**определено със заповед № РД38/19.12.2013 г. на  
Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“**

### **СТАНОВИЩЕ**

от доц. д-р Евелина Димитрова, доцент по финансово и данъчно право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Кл.Охридски“, член на научното жури за защита на дисертационен труд на тема „ФИНАНСОВИ ПРАВНИ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИЙ ФОНДОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“ на главен асистент **Савина Иванова Михайлова - Големинова** за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6. „право“ (финансово право)

**Уважаеми г-н председател на научното жури,**

**Уважаеми членове на научното жури,**

Автор на представения за защита дисертационен труд „Финансови правни отношения в системата на публичните средства от Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз“ е главен асистент Савина Големинова – **докторант на самостоятелна подготовка** в катедра „Административноправни науки“ на Юридическия факултет при Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

#### **I. Научноизследователски, преподавателски и професионален опит**

Савина Големинова е завършила специалност „право“ в Юридическия факултет на Софийския Университет „Св. Кл.Охридски“ през 1992 г. Специализирала е в Т.М.С. Асър Институт, Хага, Холандия (Т.М.S Asser Instituut) и в Centre for European Studies of Strasbourg CEES / ENA. От 1993г. до този момент е асистент в Юридическия факултет на СУ „Св. Кл. Охридски“, като от 2010 г. е **главен асистент**. През тези години води семинарните занятия на студентите от Юридическия факултет по финансово и данъчно право. През периода 1997-2010 г. води лекционния курс по финансово право в бакалавърските програми на Стопанския факултет на СУ „Св. Кл.Охридски“, а от учебната 2013/2014 г. води и лекционния курс по финансово право в магистърската програма „Финансов мениджмънт - на английски език“ в Стопанския факултет на СУ „Св. Кл. Охридски“. **Професионалният опит**, придобит в работата ѝ като кореспондент на четиридесетото Народно събрание по системата за обмяна на информация по Европейски въпроси между Парламентите на държавите

членки на Европейския съюз; ръководител на отдел „Европейски проекти и програми“ в холдинг БДЖ и като експерт в Министерство на финансите, е пряко свързан с областта на научни интереси на Савина Големинова и отлично допълва **задълбочените й теоретични знания и способността й за самостоятелни научни изследвания**, които е изявила в представения за защита дисертационен труд. Член е на Софийската адвокатска колегия и на Международна данъчна асоциация (IFA)-Ротердам, Холандия. В темата на дисертационния труд Савина Големинова е публикувала две студии и шест статии на български и английски език. Другите изяви в публикации области на научни интереси са данъчното облагане на електронната търговия, въпросите на електронното правителство и електронната демокрация.

Представеният дисертационен труд е **научно изследване** на обществените отношения, развиващи се в системата за управление, наблюдение, контрол, координация и усвояване на публичните средства от Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз (ЕС) и кореспондиращото национално съфинансиране, с **принос за развитието на финансовоправната теория**.

## **II. Актуалност на дисертационния труд и практическа полезност**

Актуалността на труда се предопределя от факта, че предмет на научното изследване са изцяло новите за българското право и финансовоправната доктрина отношения, развиващи се в системата на публичните средства, управлението и контрола върху тях след присъединяването на Република България към ЕС. Основно изследван е въпросът за правната същност на отношенията по управление, координация и контрол на средствата от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС. Като защитава успешно тезата за финансовоправния характер на по-голяма част от тези правни отношения с труда си авторът **доразвива финансовоправната теория за предметния обхват на финансовото право**. Научните си тези авторът изгражда, използвайки за база основополагащи за финансовоправната и административноправната теория монографични изследвания, посветени на финансовите правни отношения, бюджета и финансовия контрол. Едновременно с това дисертационният труд е **първото самостоятелно монографично изследване** на правните отношения, които се развиват в системата на публичните средства, които България усвоява като държава членка от тези нови източници за финансиране на публичните разходи, каквито са Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС. **Ценност на труда** придава и обстоятелството, че изследва в исторически аспект

системата за управление и контрол на публичните средства и правните отношения, които са се развили в нея, през първия за България програмен период 2007-2013 г., като направените анализи, правни изводи и предложения са отлична основа за усъвършенстване на тази система през новия програмен период - 2014-2020 г.

Научните обобщения в изследването могат да послужат като **основа за усъвършенстване на действащата правна уредба**, като труда съдържа обосновани предложения de lege ferenda за промени във финансовото ни законодателство. Въз основа на направения сравнителноправен и функционален анализ на изследваните обществени отношения авторът прави предложения за съществена **промяна в националния институционален модел за координация на управлението на средствата от ЕС** и поставя въпроса за ефективността от дейността по управление и координация на публичните средства от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС в контекста на новите принципи на кохезионната политика на Европейския съюз.

**Съществено практическо значение** имат тезите, развити от автора в глава трета на дисертационния труд, която изследва финансовите правни отношения, възникващи в процеса по усвояване на европейските средства по оперативните програми, съфинансирани от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС чрез предоставянето на **безвъзмездна финансова помощ**. Анализът на действащите национални правила, които регулират отношенията, възникващи в рамките на един проектен цикъл, изгражда своеобразен алгоритъм на действие за всеки субект с инвестиционни намерения, които ще финансира със средства от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС.

### **III. Основни характеристика на дисертационния труд**

Дисертацията е в обем от 225 страници. Съдържа библиографска справка, която включва 209 заглавия на кирилица (на български и руски език) и 35 на латиница. Посочени са цитираните съдебни решения и полезни интернет връзки. В 357 подлинийни бележки е посочена голяма част от отнасящата се до темата българска и чуждестранна литература. **Ясно, точно и прецизно аргументирани, тезите в труда** са резултат от доброто познаване на правната уредба и съдебната практика на националните и европейските юрисдикции.

В структурно отношение трудът съдържа увод, три глави и заключение, в което са обобщени направените de lege ferenda предложения. В **първата глава на дисертацията** се изследва характеристиката на породените от източници на европейското и националното право отношения в системата на публичните средства от

ЕС по линия на Структурните фондове (Европейския фонд за регионално развитие и Европейски социален фонд) и Кохезионния фонд. Това са правни отношения по формиране и разходване на публичните финансови средства, като част от тези отношения имат видовете характеристика на бюджетни финансови правоотношения. Анализирани са бюджетът, многогодишната финансова рамка и кохезионната политика на ЕС, като са съобразени и основните стратегически и програмни документи на Република България и ЕС в областта на кохезионната политика за програмен период 2007–2013 г. и за предстоящия програмен период - 2014–2020 г. **Втората глава на труда** изследва правосубектността на активните и пасивните субекти на тези финансови правни отношения. **В третата глава** са разгледани финансовите правни отношения при предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и ролята на финансовите и кредитните институции при усвояването на средствата от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС. **Заключението** обобщава изводите, до които е достигнало научното изследване, които биха могли да бъдат добра основа за бъдещо преосмисляне на българския институционален и правен модел за управление, координация на управлението и контрол на средствата от Структурните и инвестиционни фондове на ЕС през програмен период 2014–2020 г. с цел неговото усъвършенстване в контекста на перспективите за развитие на ЕС и националните програмни и стратегически документи на Република България.

**Авторефератът и очертаването на приносите са коректно съставени.**

Дисертационният труд е обсъден на заседание на катедра „Административноправни науки“ на ЮФ при СУ „Кл.Охридски“, проведено на 2 декември 2013 г., на което бе взето единодушно решение, че трудът отговаря на всички изисквания за дисертационен труд за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6. „право“ (финансово право) на ЗРАСРБ.

**IV.** Дисертационният труд съдържа редица конкретни **научни достойства и приноси**, по-значимите от които са:

**Теоретичен принос за развитието на финансовоправната теория** е обосноваването на научна теза, че обществените отношения, които възникват в системата на управление и контрол на публичните средства от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране **са част от предметния обхват на финансовото право.**

Трудът **обогатява бюджетноправната теория** като изяснява, разглеждайки през призмата на бюджетното регулиране, въпроса за източниците на средства за

национално съфинансиране по програми, използващи средства от фондовете на ЕС (с.58). Трудът отделя внимание и на процеса по засилване на фискалната консолидация на националния бюджет след влизането в сила на 1 януари 2014 г. на Закона за публичните финанси и посочва как този процес влияе върху изследваните в дисертацията правни отношения.

С голямо практическо значение за развитието на **теорията на публичните вземания**, е анализът, и направените въз основа на него предложения *de lege ferenda*, на проблема за същността на финансовите корекции, предпоставките и реда за тяхното налагане. Изразеното становище, че актовете, с които се променят първоначално определените финансови рамки на безвъзмездната финансова помощ са с характеристиката на индивидуален административен акт и следва да се обжалват по реда на АПК, макар и в противоречие с цитираната в труда съдебна практика (с.154) е добре обосновано и може да бъде подкрепено. Добре е мотивиран изводът, че всяко изявление за налагане на финансови корекции е властнически акт, постановен от административен орган, в рамките на материалната му компетентност, и има характеристиката на индивидуален административен акт (с. 159-164). На основателна критика е подложена практиката, според която страните по договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ са равнопоставени.

Направен е добър анализ на институционалната рамка за управление и контрол на фондовете, които се изразходват чрез система на споделена отговорност между Европейския съюз и държавите членки.

Макар и през призмата на схема за финансиране и анализ на управленското решение на конкретен бенефициер е разгледан и **въпросът за държавните помощи**, като несъвместими с правилата за функциониране на Единния пазар (с.124). Разгледани са условията, които изключват от обхвата на държавните помощи предоставено финансиране от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС.

Систематизирани и анализирани са основните европейски и национални нормативни източници на финансовото право, регулиращи обществените отношения, в системата на управление и контрол на публичните средства от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС.

Аргументирана е необходимостта от промени в координацията на управлението на средствата от ЕС в Република България през следващия програмен период чрез прехвърлянето на координационни функции от Министерския съвет на Министерство на финансите и възлагането на цялостната координация, организация и ръководство на

системата на министъра на финансите в качеството му на орган на изпълнителната власт.

Приносно значение имат и формулираните в труда **de lege ferenda** предложения, част от които вече намират практическа реализация.

Предметното съдържание на труда обхваща голям обем и с различна отраслова принадлежност правни отношения, което не дава възможност всички те да бъдат изследвани изчерпателно и в цялост. Това оставя открита възможността за следващи научни изследвания в областта на финансирането на публичните разходи със средства от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС и развиващите се в този процес финансови правни отношения.

**Познавам професионалните и лични качества** на колежата Савина Големинова и смятам, че представеният за защита дисертационен труд е резултат освен на задълбочените ѝ теоретични и практически знания и способностите ѝ на изследовател, но и на целеустремеността и всеоedayността, които влага в работата си.

**В заключение,** предвид на изтъкнатите в становището достойнства на дисертационния труд, който отговаря на всички изисквания на чл. 6 от ЗРАСРБ и чл. 27, ал.1 от ППЗРАСРБ и съдържа научни и научноприложни резултати, които са принос за финансовоправната наука, **давам положителна оценка на труда и убедено препоръчвам и на останалите членове на научното жури да гласуват положително за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ по научно направление 3.6. – право (финансово право) на Савина Иванова Михайлова – Големинова.**

13.02.2014 г.

София

С уважение,

доц. д-р Евелина Димитрова